



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Przyrzeczenie administracyjne w nauce i praktyce prawa administracyjnego

Author: Anna Gronkiewicz

Citation style: Gronkiewicz Anna. (2015). Przyrzeczenie administracyjne w nauce i praktyce prawa administracyjnego. W: L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk (red.), "Administracja publiczna : aktualne wyzwania" (S. 163-178). Katowice: AM Poligrafia.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Przyrzeczenie administracyjne w nauce i praktyce prawa administracyjnego

1. Uwagi ogólne

Przez prawne formy działania administracji należy rozumieć prawem nakazany lub dozwolony sposób działania organów administracji publicznej. Organy administracji publicznej przy użyciu prawnych form działania realizują swoje zadania. Katalog prawnych form działania administracji z upływem lat ulegał i nadal ulega zmianie, tak jak zmianom podlega sama administracja. Dodatkowo wielość zadań wykonywanych przez administrację oraz ich różnorodność w kontekście nieustannie zmieniającej się rzeczywistości społecznej wzmagają potrzebę zmian. Oczywiście istnieje wiele czynników wpływających na tworzenie nowych klasyfikacji prawnych form działania administracji. Wśród nich należy wymienić: 1) transformację systemową, 2) zmianę zakresu zadań administracji, 3) rozwój cywilizacji, 4) zmiany społeczne, 5) zmiany wizerunku administracji.¹ W tym miejscu podkreślić należy, że zarówno termin „prawne formy działania administracji”, jak i pojęcie „katalog prawnych form działania administracji” nie zostały prawnie zdefiniowane. Co więcej w literaturze prawniczej zaznacza się, że nie jest możliwe dokonanie jednolitej charakterystyki prawnych form działania administracji².

Do prawnych form działania administracji zalicza się przyrzeczenie administracyjne, które stopniowo wprowadzono do przepisów szczególnych prawa administracyjnego materialnego. Przy tym ocena samego przyrzeczenia administracyjnego wydaje się być zróżnicowana. Z jednej strony przyjmuje się, że „Respektowanie praw obywateli w państwie prawa doprowadziło do sformalizowania i zinstytucjonalizowania przyrzeczenia administracyjnego”,

* Dr Anna Gronkiewicz jest adiunktem w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Śląski.

¹ E. Pierzchała, *Czynniki kształtujące rozwój prawnych działań administracji* (w:) L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca (red.) *Ewolucja prawnych form działania administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008, s. 224-228.

² E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 109 i cytowana tam literatura.

które „z luźnego samozwiązania się organu administracji publicznej (...) przekształca się w instytucję prawną, wywołującą skutki prawne.”³ Z drugiej zaś strony sygnalizuje się, że „istniejąca w polskim prawie administracyjnym instytucja przyrzeczenia administracyjnego – oparta raczej na zasadach ogólnych postępowania administracyjnego niż uregulowana wprost (...).”⁴

2. Przyrzeczenie administracyjne w nauce prawa administracyjnego

Zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego przyrzekać oznacza „zapewniać komuś coś, dawać obietnicę; obiecywać, przysięgać, gwarantować, zaręczać”⁵ bądź „zapewnić kogoś, że się coś zrobi”⁶.

Rozumienie przyrzeczenia administracyjnego w doktrynie prawa administracyjnego nie odbiega w sposób zasadniczy od rozumienia potocznego. Zdaniem J. Łętowskiego „przyrzeczenie jest szczególnym rodzajem oświadczenia organu administracji (zwykle jednoosobowego), przez które zobowiązuje się on do podjęcia określonego działania lub dopuszczenia do pewnego działania”⁷. Jednakowe stanowisko w zakresie przyrzeczenia prezentuje E. Ochendowski⁸. Według W. Tarasa przyrzeczenie jest «czynnością prawną uwarunkowaną», gdyż zobowiązuje organ do załatwienia sprawy, zgodnie z treścią przyrzeczenia, najwcześniej z chwilą spełnienia się warunku będącego wyrazem przeszkody w bezpośrednim załatwieniu żądania obywatela”⁹. W ocenie I. Lipowicz przyrzeczenie administracyjne polega „na oświadczeniu woli organu zobowiązującego się do konkretnego zachowania, teraz lub w przyszłości”¹⁰. Zbliżony pogląd wyraża M. Stahl, która zauważa, że „Istotę przyrzeczenia stanowi oświadczenie woli organu administracji publicznej (w różnej formie), w którym zobowiązuje się on wprost lub w sposób dorozumiany do konkretnego zachowania w przyszłości, np. wydania aktu

³ Z. Niewiadomski (w:) Z. Niewiadomski (red.) *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 213-214.

⁴ M. Rypina, M. Wierzbowski, *Umowa z organem w postępowaniu administracyjnym*, Państwo i Prawo 2010, Nr 4, s. 22-23.

⁵ <http://sjp.pl/przyrzeka%E6> [dostęp na dzień: 23 luty 2015r.].

⁶ <http://sjp.pwn.pl/sjp/przyrzec;2512517.html> [dostęp na dzień: 23 luty 2015r.].

⁷ Pod. za A. Adamczyk, *Publicznoprawne formy działania administracji. Teoria i praktyka*, Warszawa 2013, s. 273.

⁸ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Toruń 2005, s. 206.

⁹ W. Taras, *Przyrzeczenie administracyjne* (w:) M. Mozgawa, M. Nazar, J. Stelmasiak, T. Bojarski (kom. red.) *Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa*, Lublin 1997, s. 146.

¹⁰ I. Lipowicz, *Dylematy zmiany siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego* (w:) J. Zimmermann (red.) *Koncepcja systemu prawa administracyjnego (Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24-27 września 2006r.)*, Warszawa 2007, s. 32.

o oznaczonej treści, poszanowania wcześniej nabytych uprawnień, podjęcia określonych czynności.”¹¹ Z.R. Kmiecik ogranicza natomiast zastosowanie przyrzeczenia administracyjnego do postępowania administracyjnego. Jego zdaniem przyrzeczenie charakteryzuje się tym, „że organ administracji przyrzeka stronie postępowania administracyjnego pozytywnie załatwić sprawę, jeżeli ta postąpi w określony sposób albo gdy ustaną przeszkody uniemożliwiające niezwłoczne załatwienie sprawy w przyrzeczony sposób”¹².

J. Zimmermann z kolei podkreśla, że przyrzeczenie administracyjne jest szczególną odmianą przyrzeczenia publicznego (art. 919 k.c.), a nadto definiuje je przez pryzmat celu którym „jest umożliwienie lub ułatwienie adresatowi podjęcia działań przygotowawczych do zamierzonego przedsięwzięcia. Po przyrzeczeniu może on podejmować w zaufaniu i z poczuciem pewności, że w przyszłości dany stosunek prawny będzie uregulowany po jego myśli”¹³.

Przyrzeczenie administracyjne w doktrynie prawa administracyjnego klasyfikowano dotychczas w różny sposób tj.: jako prawną formę działania administracji w otoczeniu aktu administracyjnego (decyzji administracyjnej)¹⁴, bądź jako prawną formę działania administracji pomiędzy umową a aktem administracyjnym¹⁵, czy wreszcie jako szczególną postać informacji¹⁶. W ostatnich latach coraz częściej wskazuje się na samodzielny charakter przyrzeczenia administracyjnego. Sygnalizuje się bowiem, że „przyrzeczenie administracyjne nie jest ani aktem administracyjnym, ani szczególną formą informacji, lecz specyficzną formą działania administracji.”¹⁷ Innymi słowy uznaje się przyrzeczenie administracyjne za odrębną prawną formę działania administracji. Takie stanowisko wyraża m.in. W. Taras zdaniem którego

¹¹ M. Stahl (w:) M. Stahl (red.) *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 483.

¹² Z.R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2008, s. 45

¹³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 397.

¹⁴ W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994, s. 60. Autor określił przyrzeczenie administracyjne jako jeden z możliwych rodzajów decyzji administracyjnej.

¹⁵ J. Łukasiewicz, K. Kłosowska, *Słowo o przyrzeczeniu administracyjnym* (w:) J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.) *Umowy w administracji*, Wrocław 2008, s. 103; M. Rypina, M. Wierzbowski, *Umowa z organem...*, s. 19.

¹⁶ Z. Niewiadomski (w:) Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 130.

¹⁷ A. Adamczyk, *Publicznoprawne formy działania...*, s. 279.

w orzecznictwie NSA jest ono uznawane „za odrębną od aktu administracyjnego, jednostronną formę działania (...)”¹⁸.

Według M. Stahl przyrzeczenie administracyjne posiada wyróżniające je cechy szczególne, które - mimo wcześniejszych wątpliwości doktryny – w obecnym stanie prawnym sprawiają, że przyrzeczenie administracyjne można uznać za odrębną prawną formę działania administracji¹⁹. Wśród cech charakterystycznych dla przyrzeczenia administracyjnego wymienia się: 1) pochodzenie od organu administracji publicznej, 2) jednostronność, 3) charakter oświadczenia woli w którym organ zobowiązuje się do załatwienia w określony sposób konkretnej sprawy, 4) zakres przyrzeczenia obejmujący sprawy załatwiane przez administrację (w postępowaniu administracyjnym lub poza nim), 5) pisemność²⁰.

Kwestią wymagającą wyjaśnienia jest także przedmiot przyrzeczenia. Trzeba zaznaczyć, iż pierwotnie prezentowane były poglądy ograniczające jego zastosowanie wyłącznie do spraw załatwianych w formie decyzji administracyjnej. Obecnie coraz częściej wskazuje się, iż treść przyrzeczenia może obejmować także załatwienie sprawy w innej formie niż akt administracyjny. Przyrzeczenie może zatem „dotyczyć załatwienia sprawy w jakiegokolwiek formie, nie tylko decyzji administracyjnej, ale także czynności materialno-technicznej, aktu normatywnego, porozumienia czy umowy cywilnej.”²¹ Jak podkreśla I. Lipowicz forma ta może dotyczyć obecnie również wydania aktu normatywnego czy zastosowania działań wewnętrznych administracji.²² W obliczu przedstawianych poglądów wątpliwości należy się zgodzić z zapatrywaniem, iż w obowiązującym stanie prawnym można wyróżnić dwa rodzaje przyrzeczenia administracyjnego, czyli przyrzeczenie zinstytucjonalizowane oraz przyrzeczenie nie mające takiej formy,²³ a polegające

¹⁸ W. Taras, *Przyrzeczenie administracyjne...*, s.148. Ponadto autor ten wskazał na różnice pomiędzy przyrzeczeniem, a aktem administracyjnym – zob. W. Taras, *Zalecenie, ostrzeżenie i przyrzeczenie administracyjne w systemie form działania administracji publicznej* (w:) *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000, s. 473-474.

¹⁹ M. Stahl, *Przyrzeczenie administracyjne* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.) *System prawa administracyjnego. Tom 5. Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 397.

²⁰ M. Stahl, *Przyrzeczenie administracyjne...*, s. 396-397.

²¹ M. Stahl, *Przyrzeczenie administracyjne...*, s. 396.

²² I. Lipowicz, *Dylematy zmiany siatki...*, s. 32-33.

²³ Tak A. Adamczyk, *Publicznoprawne formy działania...*, s. 273-274; K. Kłosowska-Lasek, *Przyrzeczenie administracyjne* (w:) M. Domagała, A. Haladyj, S. Wrzosek (red.) *Encyklopedia prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 59; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (w:) M. Wierzbowski (red.) *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 271. „Czasami przybierają

na konstrukcji „samozwiązania się administracji”²⁴. Dla ścisłości należy dodać, iż takie szerokie rozumienie treści przyrzeczenia administracyjnego zaproponowano w projekcie przepisów ogólnych prawa administracyjnego²⁵. Zgodnie z brzmieniem art. 19 ust. 1 „Organ administracji publicznej, który złożył w formie pisemnej przyrzeczenie załatwienia w określony sposób sprawy jakiegokolwiek podmiotu, jest nim związany, chyba że było ono sprzeczne z prawem, niewykonalne, wyłudzone przez podanie faktów lub okoliczności niezgodnych z prawdą albo gdy nastąpiła zmiana stanu faktycznego, której nie można było przewidzieć wcześniej lub uległ zmianie stan prawny uniemożliwiający wykonanie przyrzeczenia.” Niestety dokument ten nie stał się prawem obowiązującym.

3. Aktualny model przyrzeczenia administracyjnego w prawie administracyjnym – próba systematyzacji

Instytucja przyrzeczenia administracyjnego nie jest uregulowana generalnie w przepisach prawa administracyjnego, a jedynie można odnaleźć jej przykłady w niektórych ustawach prawa administracyjnego. W ramach obowiązujących przepisów można zatem dokonać próby klasyfikacji.

Pierwszą grupę przepisów uwzględniających przyrzeczenie administracyjne stanowią akty prawne dotyczące działalności gospodarczej, czyli przepisy ogólne takie jak ustawa z dnia 2 lipca 2004r. o swobodzie działalności gospodarczej²⁶ oraz przepisy szczególne, regulujące sposób działania przedsiębiorców w konkretnych dziedzinach, tj. m.in.: ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. -Prawo lotnicze²⁷, ustawa z dnia 6 września 2001 r. - Prawo farmaceutyczne²⁸, ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym

wyrażnie określoną formę aktu administracyjnego, np. promesa koncesji, która może być zobowiązaniem organu do wydania koncesji. Czasami może to być ustnie lub pisemnie przekazana informacja o sposobie załatwienia określonej sprawy,. Może też dotyczyć kwestii interpretacji prawa, jak ma to miejsce w przypadku tzw. interpretacji podatkowych.”

²⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 397.

²⁵ Projekt, sejm VI kadencji, druk nr 3942

[http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C6C714261B99C1257849003B79D6/\\$file/3942.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C6C714261B99C1257849003B79D6/$file/3942.pdf) [dostęp na dzień: 23 luty 2015r.]. Zob. też D.R. Kijowski, *Przepisy czy zasady ogólne prawa administracyjnego* (w:) J. Supernat (red.) *Miedzy tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 290-304.

²⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 672 ze zm., dalej zwana: s.d.g.

²⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz.1393 ze zm.

²⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2008r., Nr 45, poz. 271 ze zm.

zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków²⁹, ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie zbiorowym³⁰. Przyrzeczenie wydawane w sprawach gospodarczych określane jest mianem promesy. To co jest charakterystyczne dla wszystkich wyżej wymienionych przypadków to fakt, że promesa wydawana jest w tych dziedzinach działalności gospodarczej w których występuje reglamentacja administracyjnoprawna w postaci koncesji, zezwoleń i licencji. Właściwymi do wydania promesy są odpowiednio organy koncesyjne, organy właściwe w sprawie wydania zezwolenia czy organy właściwe w sprawie wydania licencji. Promesa przyjmuje postać decyzji administracyjnej i jest ważna przez okres nie krótszy niż 6 miesięcy. W postępowaniu dotyczącym wydania promesy stosuje się przepisy dotyczące odpowiednio wydania koncesji, zezwolenia lub licencji. Różnica co do promes wydawanych w odniesieniu do koncesji i zezwoleń oraz licencji sprowadza się do treści, gdyż w przypadku tych pierwszych w promesie uzależnia się udzielenie koncesji od spełniania warunków wykonywania działalności gospodarczej wymagającej uzyskania koncesji. Zaś w promesie zezwolenia bądź licencji organ może uzależnić udzielenie zezwolenia (licencji) od spełnienia warunków wykonywania działalności gospodarczej objętej zezwoleniem, aczkolwiek nie ma takiego wymogu. Ponadto art. 60 s.d.g. reguluje jednolicie kwestię promesy (w tym okres jej ważności, odmowę udzielenia koncesji w trakcie ważności promesy) w odniesieniu do wszystkich rodzajów koncesji. Zaś w odniesieniu do zezwoleń i licencji zagadnienie promesy regulują odrębnie poszczególne akty prawne.

Druga grupa to przepisy dotyczące cudzoziemców, czyli obejmujące odpowiednio przyrzeczenie wydania wizy repatriacyjnej i przyrzeczenie wydania zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca. Przyrzeczenie wizy repatriacyjnej jest wydawane na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji³¹, a promesa zezwolenia na nabycie nieruchomości na podstawie ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców³².

Przyrzeczenie wydania wizy krajowej w celu repatriacji (wizy repatriacyjnej) ma postać decyzji administracyjnej i jest wydawane przez konsula na wniosek osoby która nie posiada zapewnionego w Rzeczypospolitej Polskiej lokalu mieszkalnego i utrzymania, a spełnia pozostałe warunki do uzyskania

²⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2015r., poz.139.

³⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 1414 ze zm.

³¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2014r., poz.1392, dalej zwana: u.o.r.

³² Tekst jedn. Dz. U. z 2014r., poz.1380, dalej zwana: u.o.n.n.p.c.

wizy krajowej w celu repatriacji (art. 11 ust 1 u.o.r.). O wydanie wizy repatriacyjnej może starać się osoba polskiego pochodzenia, która uznaje się osobę deklarującą narodowość polską i spełniającą łącznie następujące warunki: 1) co najmniej jedno z jej rodziców lub dziadków albo dwoje pradziadków było narodowości polskiej, 2) wykaże ona swój związek z polskością, w szczególności przez pielęgnowanie polskiej mowy, polskich tradycji i zwyczajów (art. 5 ust. 1 u.o.r.), 3) przed dniem wejścia w życie ustawy zamieszkiwała na stałe na terytorium obecnej Republiki Armenii, Republiki Azerbejdżańskiej, Republiki Gruzji, Republiki Kazachstanu, Republiki Kyrgyskiej, Republiki Tadżykistanu, Republiki Turkmenistanu, Republiki Uzbekistanu albo azjatyckiej części Federacji Rosyjskiej (art. 9 ust. 1). Dodatkowo za osobę polskiego pochodzenia uznaje się również osobę deklarującą narodowość polską, która posiadała w przeszłości obywatelstwo polskie lub co najmniej jedno z jej rodziców lub dziadków albo dwoje pradziadków posiadało obywatelstwo polskie, a ponadto wykaże ona swój związek z polskością, w szczególności przez pielęgnowanie polskiej mowy, polskich tradycji i zwyczajów (art. 5 ust. 2 u.o.r.). Przepisy u.o.r. nie wskazują jednak terminu ważności takiego przyrzeczenia, a jedynie określają przypadki w których przyrzeczenie wizy repatriacyjnej może być uchylone. Zgodnie z art. 11 ust 2 u.o.r. minister spraw wewnętrznych uchyla przyrzeczenie, jeżeli wystąpi jedna ze wskazanych tam przesłanek tj.: 1) osoba polskiego pochodzenia zostanie skazana w Rzeczypospolitej Polskiej prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne na karę co najmniej roku pozbawienia wolności, 2) osoba polskiego pochodzenia zostanie skazana poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne, będące zbrodnią w rozumieniu prawa polskiego, na karę co najmniej roku pozbawienia wolności, 3) dowody, na podstawie których ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe, 4) decyzja została wydana w wyniku przestępstwa, 5) wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznane organowi, który wydał decyzję. Nadto minister spraw wewnętrznych uchyla decyzję o przyrzeczeniu wydania wizy krajowej w celu repatriacji, jeżeli ustali istnienie podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji, określonej w kodeksie postępowania administracyjnego (art. 11 ust 3 u.o.r.).

Cudzoziemiec zamierzający nabyć nieruchomość może ubiegać się o przyrzeczenie wydania zezwolenia (art. 3 d ust. 1 u.o.n.n.p.c.) na nabycie nieruchomości. Pod pojęciem cudzoziemca należy rozumieć osobę fizyczną

niemającą obywatelstwa polskiego, osobę prawną mającą siedzibę za granicą, nieposiadającą osobowości prawnej spółkę osób fizycznych lub prawnych mającą siedzibę za granicą, utworzoną zgodnie z ustawodawstwem państw obcych lub osobę prawną i spółkę handlową nieposiadającą osobowości prawnej mającą siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, kontrolowaną bezpośrednio lub pośrednio przez wyżej wymienione podmioty (art. 1 ust. 2 u.o.n.n.p.c.). Organem władnym do wydania przyrzeczenia jest minister spraw wewnętrznych. Przyrzeczenie wydania zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca określane jest mianem promesy i ma postać decyzji administracyjnej, która jest ważna przez okres roku od jej wydania (art. 3 d ust. 2 u.o.n.n.p.c.). Konstrukcję promesy wprowadzono do przepisów u.o.n.n.p.c. w 1996r³³.

W postępowaniu zmierzającym do wydania promesy stosuje się przepisy mające zastosowanie przy wydawaniu zezwolenia, a dotyczące współdziałania z Ministrem Obrony Narodowej czy ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi. Sprzeciw któregośkolwiek z wymienionych organów uniemożliwia wydanie promesy zgodnie z żądaniem określonym we wniosku. W okresie ważności promesy nie można odmówić wydania zezwolenia, chyba że uległ zmianie stan faktyczny istotny dla rozstrzygnięcia sprawy (art. 3 d ust. 4 u.o.n.n.p.c.). Oznacza to, że organ wydający promesę nie jest nią bezwzględnie związany, a tym samym jej adresat nie może być absolutnie przekonany o wydaniu w przyszłości pozytywnej decyzji, czyli omawianego zezwolenia. Przepisy u.o.n.n.p.c. nie zwierają jednak szerszych postanowień w przedmiocie uchylecia bądź odwołania przyrzeczenia zezwolenia na kupno nieruchomości przez cudzoziemca.

W tym miejscu warto także przywołać nieobowiązującą już regulację w zakresie przyrzeczenia wydania zezwolenia na pracę cudzoziemcowi z ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (art. 2 pkt 30).³⁴ Instytucja ta została jednak skreślona w 2009 r.³⁵.

³³ Ustawa z dnia 15 marca 1996 r. o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. z 1996r., Nr 45, poz. 198).

³⁴ Tekst jedn.: Dz. U. 2015 r. poz. 149.

³⁵ Na temat tej instytucji wypowiedział się WSA w Gliwicach, który wskazał, że promesa przyrzeczenia wydania zezwolenia na pracę nie była tożsama z otrzymaniem zezwolenia na pracę i sama w sobie nie uprawniała do wykonywania pracy w Rzeczypospolitej Polskiej, lecz oznaczała jedynie przyrzeczenie wydania cudzoziemcowi zezwolenia na pracę pod warunkiem uzyskania przez niego odpowiedniej wizy lub zezwolenia na mieszkanie na czas oznaczony albo zaświadczenia o zarejestrowaniu pobytu obywatela Unii Europejskiej bądź karty pobytu członka rodziny obywatela Unii Europejskiej. Uzyskanie omawianego przyrzeczenia stanowiło dopiero

Trzecia grupa to przepisy związane z szeroko rozumianym prawem budowlanym. Wśród nich można wymienić regulacje obejmujące tzw. zalecenia konserwatorskie, przepisy dotyczące decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego), czy przepisy w zakresie kategoryzacji obiektów hotelarskich. Zalecenia konserwatorskie wydawane są przez wojewódzkiego konserwatora zabytków na podstawie art. 27 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami³⁶. Wcześniej, czyli do 2003r., instytucja ta nie była znana w prawie ochrony zabytków³⁷. Zalecenia te określane są w literaturze jako szczególnego rodzaju akt administracyjny, będący przyrzeczeniem publicznym.³⁸ Przyjmuje się bowiem że „zalecenia konserwatorskie w pełni odpowiadają cechom doktrynalnego pojęcia przyrzeczenia administracyjnego”³⁹. Zalecenia konserwatorskie wydawane są na wniosek właściciela lub posiadacza zabytku. Są one przedstawiane przez wojewódzkiego konserwatora zabytków w formie pisemnej i określają sposób korzystania z zabytku, sposób jego zabezpieczenia, a także sposób wykonywania prac konserwatorskich, a także zakres dopuszczalnych zmian, które mogą być wprowadzone w przedmiotowym zabytku (art. 27 u.o.o.z.). Postępowanie w sprawie wydania zaleceń konserwatorskich jest postępowaniem szczególnym, do którego nie stosuje się przepisów k.p.a.⁴⁰. Same zalecenia konserwatorskie nie mają formy decyzji administracyjnej, niemniej jednak „zawarte w nich wskazania są wiążące dla wojewódzkiego konserwatora zabytków przy ewentualnym podejmowaniu dalszych rozstrzygnięć administracyjnych”⁴¹. Zalecenia konserwatorskie mają podwójną funkcję, tj. po pierwsze „mają zapobiec nieprzemyślanym działaniom wobec zabytku ze strony jego dysponenta”, a po drugie „stanowią dla wspomnianego dysponenta gwarancję, że będzie mógł on dokonać

wstępny warunek skutecznego ubiegania się o zezwolenie. (Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 października 2009 r., IV SA/GI 47/2009, Lexis nr 2147060).

³⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2014r., poz. 1446.

³⁷ Nieobowiązująca już ustawa z dnia 15 lutego 1962r. o ochronie dóbr kultury (Dz. U., Nr 10, poz. 48) nie przewidywała takiej instytucji prawnej.

³⁸ P. Antoniak, M. Cherka (w:) M. Cherka (red.) *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 138.

³⁹ K. Zalańska, *Charakter prawny zaleceń konserwatorskich*, Kurier Konserwatorski 2010, Nr 6, s. 13, teź, *Zalecenia konserwatorskie na tle prawnych form działania administracji*, Przegląd Prawa Publicznego 2009, Nr 6, s., teź, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010, s. 236.

⁴⁰ P. Antoniak, M. Cherka (w:) M. Cherka (red.) *Ustawa o ochronie zabytków...*, s. 140.

⁴¹ K. Zalańska, *Prawna ochrona zabytków...*, s. 236, P. Antoniak, M. Cherka (w:) M. Cherka (red.) *Ustawa o ochronie zabytków...*, s. 138.

dopuszczonych w zaleceniach zmian, w strukturze zabytku bez narażenia się na zarzut bezprawności.”⁴² Zalecenia konserwatorskie muszą odpowiadać określonym wymogom. Nie mogą zawierać postanowień o charakterze arbitralnym (np. nie powinny one zwierać postanowień odmiennych od tych, które zostały ustalone z dysponentem zabytku, nie powinny zawierać żądań dotyczących bezwzględного zachowania elementów nie objętych ochroną konserwatorską, nie mogą narzucać wnioskodawcy szczególnych rozwiązań architektonicznych, muszą być wyraźnie sformułowane co oznaczają, iż nie mogą zawierać niejasnych sformułowań tworzących wyłącznie iluzoryczną ochronę)⁴³. Przepisu u.o.o.z. nie określają daty ważności zaleceń, ani też nie wskazują sposobu ich zmiany czy odwołalności. W literaturze i orzecznictwie przyjmuje się, że przyrzeczenie administracyjne wiąże organ przez okres na który zostało wydane lub do momentu jego odwołania. Wobec braku terminu zaleceń, jaki i przyczyn ich odwołalności zalecenia konserwatorskie będą wiązać do momentu istotnej zmiany stanu faktycznego, której wcześniej nie można było przewidzieć.⁴⁴ Tym samym dysponent zabytku w przypadku takiej zmiany może powtórnie wystąpić o wydanie takich zaleceń⁴⁵.

Decyzja o warunkach zabudowy (decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego) jest aktem wydawanym w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁶. Uzyskanie którejkolwiek ze wskazanych decyzji otwiera drogę do uzyskania pozwolenia na budowę, po spełnieniu warunków przewidzianych przepisami prawa budowlanego. Wobec tego w doktrynie wyraża się pogląd, iż „decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego, wydawaną przez wójta (burmistrza, prezydenta) uznaje się za *sui generis* promesę administracyjną, zobowiązującą organ administracji architektoniczno-budowlanej (co do zasady, starostę) do wydania inwestorowi pozwolenia na budowę na podstawie ustaleń zawartych w ww. decyzji.”⁴⁷ Przykładowo Z. Niewiadomski wskazuje, że ustalenie warunków zabudowy

⁴² P. Antoniak, M. Cherka (w:) M. Cherka (red.) *Ustawa o ochronie zabytków...*, s. 138 i cytowana tam literatura.

⁴³ P. Antoniak, M. Cherka (w:) M. Cherka (red.) *Ustawa o ochronie zabytków...*, s. 139-141.

⁴⁴ K. Zalasieńska, *Zalecenia konserwatorskie* (w:) K. Zeidler (red.) *Leksykon prawa ochrony zabytków. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010, s. 449.

⁴⁵ K. Zalasieńska, *Prawna ochrona zabytków...*, s. 237.

⁴⁶ Tekst jedn.: Dz. U z 2015r., poz.199. Zob. art. 4 ust. 2 pkt 1 i 2.

⁴⁷ Tak A. Adamczyk, *Publicznoprawne formy działania...*, s. 276.

i zagospodarowania terenu ma charakter promesy, czyli sformalizowanego przyrzeczenia uzyskania pozwolenia na budowę, jeżeli zostaną spełnione warunki przewidziane w prawie budowlanym.⁴⁸ Z kolei J. Góździewicz-Biechońska zauważa, iż „Teza o charakterze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jako promesy uprawniającej do uzyskania pozwolenia na budowę, na warunkach w niej określonych, jest też powszechnie przyjęta w orzecznictwie.”⁴⁹

Przyrzeczenie administracyjne w przedmiocie zaszeregowania obiektu hotelarskiego do odpowiedniego rodzaju i kategorii reguluje art. 39a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. o usługach turystycznych.⁵⁰ Świadczenie usług hotelarskich wymaga bowiem oznaczenia rodzaju i kategorii obiektu hotelarskiego w którym będą świadczone ww. usługi. W tym celu przedsiębiorca poddaje się postępowaniu kategoryzacyjnemu, które kończy się wydaniem stosownej decyzji administracyjnej odnośnie rodzaju⁵¹ i kategorii⁵² obiektu hotelarskiego. Niemniej jednak przez wzgląd na charakter usług hotelarskich, a właściwie długoterminowość ich realizacji przedsiębiorca może starać się o uzyskanie przyrzeczenia kategoryzacyjnego. Promesę wydaje marszałek województwa⁵³, właściwy ze względu na położenie obiektu hotelarskiego na wniosek przedsiębiorcy (art. 39a ust. 2 u.u.t.). Promesa wydawana jest w formie decyzji administracyjnej na czas określony, nie dłuższy niż 2 lata (art. 39a ust. 3 u.u.t.). W okresie ważności promesy przedsiębiorca nie może świadczyć usług hotelarskich w obiekcie dla którego uzyskano promesę, chyba że uzyska zezwolenie marszałka województwa wydawane w drodze odrębnego postanowienia (art. 39a ust. 6 i 7 u.u.t.). Marszałek województwa w ramach ewidencji obiektów hotelarskich prowadzi wykaz zaszeregowania obiektów hotelarskich do odpowiedniego rodzaju i kategorii, zwany dalej „wykazem

⁴⁸ Z. Niewiadomski (w:) Z. Niewiadomski (red.) *Prawo administracyjne...*, s. 214.

⁴⁹ J. Góździewicz-Biechońska, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (cechy szczególne)*, Państwo i Prawo 2010, Nr 2, s. 97.

⁵⁰ Tekst jedn.: Dz. U z 2014r., poz. 196 ze zm., dalej zwana: u.u.t.

⁵¹ Zgodnie z art. 36 u.u.t. istnieje 8 rodzajów obiektów hotelarskich. Są to: hotele, motele, pensjonaty, kempingi, domy wycieczkowe, schroniska młodzieżowe, schroniska, pola biwakowe.

⁵² Kategorie obiektów hotelarskich określa natomiast art. 37 u.u.t. Zgodnie z nim ustala się dla: 1) hoteli, moteli, pensjonatów – pięć kategorii oznaczonych gwiazdkami, 2) kempingów – cztery kategorie oznaczone gwiazdkami, 3) domów wycieczkowych i schronisk młodzieżowych – trzy kategorie oznaczone cyframi rzymskimi.

⁵³ Zaszeregowania pól biwakowych oraz pokoi i miejsc na ustawianie namiotów wynajmowanych przez rolników w prowadzonych przez nich gospodarstwach rolnych dokonuje i prowadzi ich ewidencję wójt (burmistrz, prezydent miasta) właściwy ze względu na miejsce ich położenia (art. 38 ust 2 i 3 u.u.t.).

promes” (§ 12 ust.5 Rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie⁵⁴). Dla każdego obiektu, który uzyskał promesę, zakłada się kartę ewidencyjną obiektu posiadającego promesę (§ 12 ust. 7 ww. Rozporządzenia). Podstawą umieszczenia w wykazie promes jest ostateczna decyzja marszałka województwa o przyrzeczeniu zaszerzegowania obiektu hotelarskiego do odpowiedniego rodzaju i kategorii (§ 12 ust. 6 ww. Rozporządzenia). Zdaniem P. Cybuli wprowadzenie przyrzeczenia kategoryzacyjnego do przepisów u.u.t. w 2004r.⁵⁵, było „odповідzią na zapotrzebowanie przedsiębiorców w przypadku nowobudowanych obiektów”⁵⁶. Promesa taka umożliwia przedsiębiorcy używanie nazwy rodzajowej i oznaczenia kategorii dla celów informacyjnych i promocyjnych obiektu hotelarskiego.

Czwarta grupa to przepisy dotyczące interpretacji prawa czy też przepisy dotyczące promes dotacyjnych. Zdaniem R. Szostaka tzw. przyrzeczenia administracyjne (np. promesy koncesyjne lub dotacyjne) oraz stanowiska interpretacyjne organów podatkowych w istocie rzeczy stanowią kategorię pośrednią pomiędzy aktem administracyjnym a innymi formami niebędącymi aktami administracyjnymi, niemniej jednak z uwagi na samozwiązanie się organu uznawane są ostatecznie za akty administracyjne⁵⁷.

Promesy dotacyjne związane są m.in. z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych⁵⁸.

Co ciekawe instrument ten poprzedza zawarcie umowy o dotację na usunięcie skutków klęsk żywiołowych pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a wojewodą. Jednostki samorządu terytorialnego, dotknięte skutkami klęski żywiołowej, które chcą uzyskać dotację celową udzielaną z rezerw celowych budżetu państwa zobowiązane są do zgłoszenia tego

⁵⁴ Tekst jedn.: Dz. U. 2006 r., Nr 22, poz. 169 ze zm.

⁵⁵ Ustawa z dnia 5 marca 2004r. o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy - Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2004r., Nr 62, poz. 576).

⁵⁶ P. Cybula, *Usługi turystyczne. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 502.

⁵⁷ R. Szostak (w:) B. Gnella (red. nauk.) *Podstawy prawa administracyjnego dla ekonomistów*, Warszawa 2012, s. 70.

⁵⁸ Wytyczne Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie zasad i trybu uruchamiania środków budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego na zadania związane z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków zdarzeń noszących znamiona klęsk żywiołowych z dnia 23 grudnia 2014r., <https://mac.gov.pl/usuwanie-skutkow-klask-zywiolowych-wytyczne> [dostęp na dzień: 23 luty 2015r.].

zdarzenia w Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego. W dalszej kolejności jednostki powołują komisję, do której należy oszacowanie rozmiaru i wielkości powstałych strat oraz sporządzenie protokołu. Wskazany protokół wraz z zgłoszeniem potrzeb przekazywany jest do wojewody. Wojewoda powołuje wojewódzką komisję do spraw weryfikacji strat określonych przez komisje samorządowe, która jednocześnie ocenia czy rozmiar i wielkość zniszczeń zgłoszonych przez jednostki w protokole odpowiada rzeczywistości. Komisja wojewody sporządza protokół weryfikacji, a następnie zgłasza dane zebrane z obszaru swojej właściwości właściwemu ministrowi, tj. ministrowi administracji i cyfryzacji. Minister wydaje promesy na podstawie zbiorczego zestawienia zgłaszanych potrzeb z terenu województwa, są to promesy na dofinansowanie konkretnych zadań, skierowane do konkretnych jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z §7.1. wytycznych promesa stanowi przyrzeczenie przekazania, jednostce w niej określonej, dotacji na realizację zadania związanego z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych, pod warunkiem przedstawienia przez jednostkę kompletnych i prawidłowo sporządzonych dokumentów wymaganych dla realizacji opisywanej procedury, a określonych w załączniku nr 1 do niniejszych wytycznych. Jeżeli jednostka nie przedłoży koniecznych dokumentów w terminie wyznaczonym w promesie przyjmuje się, że rezygnuje ona z przyznanego wstępnie w promesie finansowania. W sytuacji gdy jednostka wywiąże się z nałożonych nań obowiązków wojewoda zawiera z nią umowę dotacyjną (wzór umowy stanowi załącznik nr 2 do wytycznych ministra), a następnie przekazuje otrzymane z Ministerstwa Finansów środki dla jednostki samorządu terytorialnego (zgodne z otrzymaną promesą i zawartą umową dotacyjną w tym zakresie).

Według E. Bojanowskiego i K. Kaszubowskiego „Urzędowe akty wykładni mogą przyczyniać się do stabilizacji zasady równości, zaufania obywateli do organów państwa; są też urzędowe akty wykładni *sui generis* przyrzeczeniem rozumienia prawa w sposób w nich przyjęty, co niewątpliwie ujednolici rozumienie tego prawa”⁵⁹. Przykładem urzędowych interpretacji prawa są indywidualne interpretacje podatkowe o których mowa w przepisach ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa⁶⁰. Interpretacje te

⁵⁹ E. Bojanowski, K. Kaszubowski, *Urzędowe akty wykładni w sferze prawa powszechnego a formy działania administracji publicznej (wybrane problemy)* (w:) J. Boć i A. Chajbowicz (red.) *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 161.

⁶⁰ Tekst jedn. Dz. U z 2012, poz. 749 ze zm., dalej zwana: o.p. W kwestii uzupełnienia można wskazać, iż zgodnie z przepisami s.d.g., według zbliżonych zasad, wydawane są interpretacje

wydawane są przez Ministra Finansów, z pośrednictwem upoważnionych do tego dyrektorów izb skarbowych, na wniosek zainteresowanego podmiotu. Wnioskodawca przedkłada właściwemu dyrektorowi wniosek wraz z opisem stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego, które mogą rodzić określone konsekwencje w sferze prawa podatkowego (art. 14b § 2 o.p.). Co więcej wnioskodawca zobowiązany jest do wyczerpującego przedstawienia zaistniałego stanu faktycznego albo zdarzenia przyszłego oraz do przedstawienia własnego stanowiska w sprawie oceny prawnej tego stanu faktycznego albo zdarzenia przyszłego (art. 14b § 3 o.p.). Interpretację indywidualną przepisów prawa podatkowego wydaje się bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wniosku, a w razie niewydania interpretacji indywidualnej w powyższym terminie uznaje się, że w dniu następującym po dniu, w którym upłynął termin wydania interpretacji, została wydana interpretacja stwierdzająca prawidłowość stanowiska wnioskodawcy w pełnym zakresie (art. 14d o.p. w zw. z art. 14o § 1 o.p.). Interpretacja indywidualna zawiera ocenę stanowiska wnioskodawcy wraz z uzasadnieniem prawnym tej oceny, aczkolwiek można od niego odstąpić, jeżeli stanowisko wnioskodawcy jest prawidłowe w pełnym zakresie (art. 14c § 1 o.p.). W razie negatywnej oceny stanowiska wnioskodawcy interpretacja indywidualna zawiera wskazanie prawidłowego stanowiska wraz z uzasadnieniem prawnym (art. 14c § 2 o.p.). Oczywiście wnioskodawca ma możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na interpretacje podatkową (art. 14c § 3 o.p.).

Interpretacja, podatkowa stanowi sformalizowaną (urzędową) wykładnię prawa, dokonaną w indywidualnej sprawie na wniosek zainteresowanego⁶¹. Wnioskodawca w drodze wydanej interpretacji indywidualnej otrzymuje informację o stanowisku organu podatkowego w danej sprawie, co oznacza że nie jest nią związany w tym sensie że ma możliwość samodzielnego podjęcia określonych działań na gruncie prawa podatkowego. Jednakże wskutek zastosowania się do postanowień interpretacji podatkowej zainteresowany uzyskuje jednostkową ochronę w sytuacji niepewności co do interpretacji

gospodarcze (art. 10, 10a s.d.g.). Niemniej jednak interpretacje te są określone jako decyzje administracyjne.

⁶¹ Zob. na ten temat: Z. Kmiecik, *Urzędowe interpretacje przepisów prawa podatkowego (nowe wyzwania)* (w:) T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski (red. nauk.) *Orzecznictwo w systemie prawa*, Warszawa 2008, s. ; J. Lang, *Uwagi na temat prawnej struktury urzędowej interpretacji przepisów prawa* (w:) D. R. Kijowski, A. Miruć, A. Suwałko-Karetka (red.) *Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 229-237.

konkretnych przepisów prawa podatkowego w określonej przedstawionej we wniosku sytuacji.

4. Podsumowanie

Różnice w zakresie wyżej przedstawionych działań określanych bezpośrednio lub pośrednio w nauce prawa administracyjnego jako przyrzeczenie lub odmiana przyrzeczenia dotyczą: 1) organu uprawnionego do wydawania przyrzeczeń (m.in.: organy koncesyjne czy organy właściwe w sprawie wydawania zezwoleń, konsul, wojewódzki konserwator zabytków, marszałek województwa wójt, burmistrz, prezydent miasta), 2) okresu ważności przyrzeczenia (m.in.: 6 miesięcy, 1 rok, 2 lata, brak okresu ważności), 3) osób mogących ubiegać się o przyrzeczenie (osoby fizyczne i osoby prawne, obywatele polscy i cudzoziemcy), 4) warunków odwołalności przyrzeczenia, które są określone w przepisach, bądź też nie. Analizując wyżej przedstawione przykłady w kontekście treści przyrzeczenia należy zauważyć, iż w większości przypadków jego meritum obejmuje zobowiązanie organu do wydania decyzji administracyjnej (np. koncesji, zezwolenia, wizy repatriacyjnej), a wyjątkowo dotyczy określenia sposobu działania adresata przyrzeczenia (np. zalecenia konserwatorskie, interpretacje prawa podatkowego, promesy dotacyjne), który to sposób zachowania zostaje objęty ochroną prawną.

W ocenie I. Lipowicz zastosowanie przyrzeczenia administracyjnego powoduje uzupełnianie siatki pojęciowej prawa administracyjnego, które wydaje się niezbędne w wyniku komplikowania się stosunków społecznych. Co więcej wskazana autorka określa przyrzeczenie administracyjne jako emanację zasady zaufania obywatela do państwa i prawa, aczkolwiek jednocześnie zwraca uwagę na konieczność podjęcia dalszych badań i prac nad instytucją przyrzeczenia w kontekście katalogu prawnych form działania administracji. Bez wątplenia za taką próbę należy uznać wprowadzenie instytucji przyrzeczenia do przepisów ogólnych prawa administracyjnego⁶². Trzeba też zauważyć, iż aktualnie diskutowany projekt kodeksu budowlanego w swej treści także odwołuje się do instytucji przyrzeczenia administracyjnego⁶³. W obliczu powyższego jak

⁶² Tym bardziej, że celem przepisów ogólnych było m.in. uzupełnienie luk w regulacjach ustaw szczegółowych- zob. D.R. Kijowski, *Przepisy czy zasady...*, s. 290.

⁶³ Chodzi o tzw. przyrzeczenie inwestycyjne (budowlane), które inwestor musi uzyskać na początku prac budowlanych. Jednakże przyrzeczenie to ma postać decyzji administracyjnej, która jest ważna przez okres 3 lat i wiąże organ właściwy do wydania zgody budowlanej a także inne organy administracji publicznej. Celem tak rozumianego przyrzeczenia jest przyspieszenie inwestycji, a także wyeliminowanie swobodnej oceny urzędników wydających obecnie

najbardziej zasadne wydaje się powrócenie do badań nad uniwersalnym modelem przyrzeczenia administracyjnego, gdyż jak wynika z praktyki stosowania obecnie istniejących form przyrzeczenia administracyjnego jest ono skuteczne, szczególnie gdy jest podejmowane na przedpolu działań przedprocesowych, niemniej jednak w wielu sprawach może okazać się niewystarczające.⁶⁴ Wydaje się, że takie generalne przyrzeczenie administracyjne właściwie określone i stosowane mogłoby w zdecydowany sposób zwiększyć zaufanie obywateli do państwa i prawa. Trzeba bowiem nadmienić, iż ów brak zaufania został ostatnimi czasy dostrzeżony przez ustawodawcę, który w jednej z ostatnich nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego⁶⁵ dostrzegł nie tyle potrzebę pogłębiania zaufania do państwa i prawa, co konieczność jego wzbudzania w toku działania organów władzy publicznej.

pozwolenia wymagane jeszcze przed rozpoczęciem inwestycji. Szerz zob. https://www.mir.gov.pl/Budownictwo/Komisja_Kodyfikacyjna_Prawa_Budowlanego/Documents/KKPB_tezy_kodeks_urbanistyczno_architektoniczny.pdf [dostęp na dzień: 23 luty 2015r.]. Zob też M.Piasecka – Sobakiewicz, Przyrzeczenie budowlane zastąpi pozwolenie, *Gazeta Prawna* z dnia 8 października 2010r., http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/457035.przyrzeczenie_budowlane_zastapi_pozwolenie.html [dostęp na dzień: 25 luty 2015r.].

⁶⁴ Por. M. Rypina, M. Wierzbowski, *Umowa z organem...*, s. 27.

⁶⁵ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011r., Nr 6 poz. 18).